

AO(À) PREGOEIRO(A) E AO AGENTE DE CONTRATAÇÃO INSTITUTO RIO METRÓPOLE – IRM (UG 216500)

Ref.: Pregão Eletrônico nº 002/2026 | Edital de Licitação NI nº 002/2026

Processo nº SEI-150018/000470/2025

Assunto: Impugnação ao Edital — Vício na vedação à participação de consórcios (item 2.12 do Edital e item 3.7 do Termo de Referência) por restrição indevida à competitividade, ausência de motivação idônea e violação dos princípios constitucionais e legais que regem as licitações públicas.

BERNARDO SOUZA BARBOSA, advogado regularmente inscrito na OAB/DF sob o nº 67.920, com escritório na SHIS QI 11, Conjunto 10, Casa 05, Lago Sul, Brasília, CEP 71625-300, vem, respeitosamente, com base no que faculta o art. 164 da Lei nº 14.133, e com fundamento no item 8 do Edital, no art. 55 c/c art. 15, §§ 1º e 2º, e art. 69 da Lei nº 14.133/2021, e no art. 17, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 48.778/2023, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

Conforme dispõe o item 8.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021. Igual previsão se extrai do art. 164 da referida Lei de Licitações, não havendo dúvidas, portanto, quanto à legitimidade do presente requerente.

Por outro lado, a presente impugnação é tempestiva, pois protocolada em 27 de fevereiro de 2026, respeitando o prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura do certame, agendada para 05 de março de 2026.

A impugnação é encaminhada por meio eletrônico, conforme facultado pelo item 8.1.1 do Edital, e requer-se que a decisão sobre ela seja devidamente fundamentada e divulgada no sítio eletrônico oficial, nos termos do item 8.1.2.

BREVE PRÓLOGO A RESPEITO DO OBJETO DA LICITAÇÃO:

NATUREZA COMPLEXA E MULTIDISCIPLINAR

O Edital ora objeto de impugnação tem por objeto a "Contratação dos serviços de implantação do sistema de informações metropolitanas geoespaciais (SIMGEO) e atualização da base cartográfica urbana da região metropolitana do Rio de Janeiro". Trata-se, a toda evidência, de um projeto de alta complexidade e valor vultoso (R\$ 99.292.816,55), licitado em lote único e que agrega serviços de naturezas técnicas distintas e complementares.

Uma análise aprofundada do Termo de Referência (TR) revela que o escopo contratual é intrinsecamente híbrido, demandando, de forma simultânea, competências especializadas em pelo menos duas grandes áreas: **(a) Engenharia de Aerolevantamento e Cartografia de Precisão** e **(b) Tecnologia da Informação, com foco em Sistemas de Informação Geoespacial (GIS) e Desenvolvimento de Software**.

O próprio TR, em seu item 2.6.1, reconhece esta dualidade ao afirmar que "a natureza híbrida – simultaneamente cartográfica e tecnológica – exige a integração entre profissionais das áreas de engenharia cartográfica, geoprocessamento, sensoriamento remoto, tecnologia da informação e governança de dados".

A tabela abaixo sintetiza as principais frentes de serviço, evidenciando a heterogeneidade das especialidades requeridas:

Eixo Técnico	Atividades e Produtos Exigidos no Termo de Referência
Engenharia de Aerolevantamento e Cartografia	- Execução de aerolevantamento com aeronaves tripuladas. - Captura de imagens com GSD ≤ 5 cm e perfilamento a laser (LiDAR) ≥ 25 pts/m ² . - Geração de ortofotos, Modelos Digitais de Terreno (MDT) e de Superfície (MDS). - Restituição estereofotogramétrica em escala 1:500 (PEC Classe A). - Imageamento terrestre 360 graus. - Implantação de Rede de Referência Topográfica e Apoio de Campo.

Eixo Técnico	Atividades e Produtos Exigidos no Termo de Referência
Tecnologia da Informação e GIS	- Implantação de GeoPortal corporativo (ex: ArcGIS Enterprise ou similar). - Configuração de banco de dados geoespacial (ex: Geodatabase Enterprise). - Desenvolvimento e implantação de múltiplos módulos de gestão (ex: Pavimentação, Saneamento, Mobilidade). - Integração de sistemas via serviços (OGC/REST) e APIs. - Configuração de segurança com autenticação integrada (SSO/LDAP). - Fornecimento e gestão de licenças de software especializado.

Essa estrutura demonstra que o objeto não se resume a uma única especialidade, mas, sim, a um conjunto integrado de serviços que, no mercado, são tipicamente ofertados **por empresas com focos de atuação, certificações, equipes e acervos técnicos distintos.**

De um lado, empresas de aerolevanteamento, com seus ativos (aeronaves, sensores), certificações (Ministério da Defesa) e corpo técnico regulado (CREA). De outro, empresas de TI/Software, com sua expertise em arquitetura de sistemas, desenvolvimento, integração e licenciamento de plataformas de software.

Em ambos os segmentos, o mercado nacional é composto, predominantemente, por **especialistas de nicho**, com estrutura, acervo e corpo técnico dedicados exclusivamente a uma dessas vertentes.

Esse dado estrutural de mercado é relevantíssimo: ao exigir que uma única empresa domine, ***cumulativamente***, toda a cadeia do aerolevanteamento e toda a cadeia da implantação de sistemas geoespaciais, **o Edital restringe o universo de licitantes ao reduzido grupo de empresas verticalizadas que, eventualmente, operam nos dois segmentos — em flagrante contraste com a lógica de mercado que orienta a Lei nº 14.133/2021.**

Em suma, dita amarra artificial criada pelo instrumento convocatório desconsidera por completo a dinâmica concorrencial típica desses mercados, nos quais a especialização - e não a verticalização integral - é o vetor natural de eficiência. Ao impor que apenas *players* capazes de executar, de ponta a ponta, etapas técnicas absolutamente distintas possam disputar o certame, o Edital afasta não apenas empresas idôneas e experientes em cada um dos elos da cadeia, mas também inviabiliza a formação de consórcios, justamente o mecanismo que a legislação utiliza para ampliar a competitividade quando a solução contratada demanda competências múltiplas.

Em última análise, a Administração substitui a livre formação de arranjos produtivos eficientes por uma barreira artificial que premia poucos e exclui muitos, sem qualquer respaldo técnico ou jurídico.

A CLÁUSULA IMPUGNADA

E A FRAGILIDADE DA MOTIVAÇÃO FRENTE AO PRÓPRIO OBJETO LICITADO

O item 2.12 do Edital estabelece, de forma categórica, que "É vedada a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio". Essa proibição é reiterada no item 3.7 do Termo de Referência, que apresenta a seguinte justificativa:

"A decisão se fundamenta no fato de que o objeto, embora tecnicamente exigente, não demanda a reunião de atividades empresariais heterogêneas nem apresenta vulto ou complexidade que ultrapassem a capacidade de execução de empresas individualmente qualificadas, amplamente existentes no mercado. A vedação não restringe a competitividade, preserva a responsabilidade única pela entrega (facilitando fiscalização, gestão de riscos e aplicação de garantias) e evita custos de coordenação inerentes a arranjos consorciados."

Contudo, a motivação apresentada se revela ***frágil*** e ***contraditória*** quando confrontada com a própria descrição do objeto, conforme detalhado na seção anterior. A premissa de que o objeto "não demanda a reunião de atividades empresariais heterogêneas" é factualmente refutada pela natureza híbrida e multidisciplinar do escopo, que o próprio TR admite.

Além disso, a alegação de que a vedação não restringe a competitividade carece de demonstração técnica e análise de mercado que a sustente. Ao contrário, ao exigir que uma única empresa detenha, simultaneamente, todas as valências, regulação e operação de aerolevantamento, expertise em desenvolvimento de software geoespacial, propriedade ou licenciamento de plataformas complexas, e acervo técnico para todas as frentes, **o Edital restringe drasticamente o universo de potenciais licitantes**, direcionando a disputa para um número limitado de empresas altamente verticalizadas, em detrimento da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa.

A contradição entre a motivação do item 3.7 e a realidade do objeto é ainda mais evidente quando se tem em conta os requisitos de habilitação técnica exigidos no item 4.1 do TR.

Para participar do certame, a licitante deverá comprovar, cumulativamente: (i) registro no CREA; (ii) registro no Ministério da Defesa como executante de fases de aerolevanteamento; (iii) Certificado de Matrícula e Aeronavegabilidade para serviços aéreos de aerofotogrametria; (iv) atestados de geração de ortofotos com $GSD \leq 5$ cm e modelos altimétricos; (v) atestados de restituição estereofotogramétrica digital; (vi) atestados de implantação de GeoPortal para gestão territorial; (vii) atestados de implantação de banco de dados geográfico corporativo; e (viii) comprovação de propriedade ou autorização para comercialização e licenciamento do sistema de software. Essa extensa lista de requisitos, que abrange desde certificações aeronáuticas até propriedade intelectual de software, confirma que o objeto é composto por atividades empresariais heterogêneas — exatamente o oposto do que afirma a motivação do item 3.7.

Note-se, ainda, uma contradição interna no próprio Termo de Referência: o item 3.9, ao tratar da reserva de cota para microempresas, menciona que a participação de MEs e EPPs pode ocorrer "em consórcios ou como subcontratadas", o que pressupõe a existência de consórcios como mecanismo válido de participação — em flagrante contradição com a vedação absoluta do item 3.7.

A premissa, no sentido de que "não há vulto ou complexidade que ultrapassem a capacidade de empresas individualmente qualificadas" revela uma assertiva genérica, desacompanhada de qualquer estudo de mercado ou pesquisa de players aptos.

O objeto envolve quase R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), com exigências de habilitação que abrangem, cumulativamente, CREA, registro no Ministério da Defesa, Certificado de Matrícula e Aeronavegabilidade, atestados de geração de ortofotos com $GSD \leq 5$ cm, restituição estereofotogramétrica, implantação de GeoPortal corporativo, configuração de banco de dados geoespacial e comprovação de propriedade ou autorização para comercialização de software.

A coexistência de todas essas exigências em um único CNPJ é tecnicamente improvável à luz da realidade do mercado brasileiro, circunstância que a Administração simplesmente ignorou ao formular a vedação.

Ainda no ponto, cabe destacar que a regra geral disposta no art. 15 da Lei nº. 14.133/2021 é a participação de consórcios, consoante se passa a demonstrar.

DIREITO:

A VEDAÇÃO DE CONSÓRCIO COMO MEDIDA EXCEPCIONAL E A NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO IDÔNEA NÃO ATENDIDA NO PRESENTE CERTAME

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 15, estabelece a participação em consórcio como regra geral, admitindo a vedação apenas como exceção, desde que "devidamente justificada no processo licitatório". A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica ao reforçar essa diretriz, exigindo que a decisão de vedar consórcios seja amparada por uma motivação robusta, técnica e congruente com o objeto licitado.

O Acórdão 2214/2025-2ª Câmara, por exemplo, consolida o entendimento de que a discricionariedade do gestor para vedar consórcios **não pode ser arbitrária**. A decisão deve ser fundamentada em uma análise concreta que demonstre, inequivocamente, que a proibição não compromete a competitividade do certame. No presente caso, a justificativa do TR é genérica e se baseia em premissas que não se sustentam à luz da realidade mercadológica subjacente.

O objeto, de quase R\$ 100 milhões, envolve um conjunto de tecnologias e especialidades que dificilmente são encontradas em uma única empresa no mercado brasileiro. A combinação de (i) vedação de consórcio, (ii) lote único para objeto complexo e (iii) subcontratação limitada a 30% (com proibição de subcontratar as parcelas de maior relevância técnica, conforme item 11.1.4 do Edital) **cria uma barreira de entrada desproporcional e injustificada**, violando os princípios da competitividade, da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa, insculpidos no art. 37, XXI, da Constituição Federal e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A motivação do TR falha ao não apresentar um estudo de mercado que comprove a existência de um número razoável de empresas individualmente capazes de executar a integralidade do objeto. **Isso seria, aliás, uma providência mínima e indispensável.**

A simples afirmação de que existem "empresas individualmente qualificadas, amplamente existentes no mercado" não constitui justificativa válida, sendo mera opinião desprovida de lastro fático.

Nesse sentido, o Acórdão 1636/2007-Plenário do TCU já estabelecia que, quando a Administração opta pela restrição à participação de consórcios, tal escolha deve ser precedida de motivação adequada, demonstrando-se que a vedação não compromete a competição. Igualmente, os Acórdãos 1484/2022-Plenário e 2633/2019-Plenário reforçam que a vedação somente é admissível quando técnica e economicamente justificada. No caso em tela, a motivação é genérica,

contraditória com o próprio escopo descrito no TR e desacompanhada de qualquer análise empírica de mercado.

AGRAVAMENTO DA RESTRIÇÃO PELA LIMITAÇÃO DA SUBCONTRATAÇÃO

A restrição à competitividade é substancialmente agravada pelo regime de subcontratação previsto na Seção 11 do Edital e no item 3.6 do TR.

A subcontratação é admitida apenas até o limite de 30% do valor total do contrato e, mais relevante, o item 11.1.4 do Edital veda expressamente a subcontratação de "itens/etapas usados para qualificação técnica da licitante".

Ora, como demonstrado, as parcelas de maior relevância técnica abrangem tanto o aerolevante quanto a implantação do GeoPortal e do banco de dados geoespacial.

Assim, uma empresa de aerolevante não poderia subcontratar a parcela de TI (pois esta é parcela de qualificação técnica), e vice-versa. Configura-se, portanto, uma combinação triplamente restritiva: **(i) consórcio proibido + (ii) subcontratação limitada a 30% + (iii) vedação de subcontratação das parcelas de qualificação técnica**, justamente em um objeto que reúne parcelas heterogêneas.

Na prática, essa combinação pode conduzir à redução significativa do universo de proponentes aptos, à diminuição da pressão competitiva sobre preços e ao maior risco de contratação em condições menos vantajosas ao interesse público.

Há mais, porém.

A exigência de manutenção de “quadro permanente com profissionais de nível superior com CAT (CREA) que comprovem serviços com características semelhantes às do objeto” não resiste a um simples teste de legalidade. **E não resiste porque pretende transformar requisito de qualificação técnico-profissional em verdadeira cláusula de vinculação societária obrigatória, como se apenas empresas verticalizadas ou com vínculos empregatícios estáveis fossem aptas a executar o objeto.** No entanto a legislação de regência jamais exigiu isso, e **o Tribunal de Contas da União já assentou, reiteradas vezes, que não se pode exigir.**

Consolidou-se na jurisprudência da Corte de Contas que a comprovação da qualificação técnico-profissional não depende da existência de vínculo empregatício permanente, **podendo ser atendida por qualquer forma legítima de relação profissional capaz de assegurar que o responsável técnico estará disponível para a execução contratual.** O TCU admite contratos de prestação de serviços, relações de trabalho não permanentes, vínculos institucionais de natureza empresarial, parcerias, acordos formais e até declarações de compromisso futuro de disponibilização do profissional, desde que apresentados com a consistência documental necessária. Em suma: exigir quadro interno fixo é irrazoável, inadequado e não encontra amparo na Lei nº 14.133/2021.

Ao condensar a exigência na figura do “quadro permanente”, o edital afasta deliberadamente empresas que operam com modelos organizacionais legítimos, amplamente aceitos pelo mercado e plenamente compatíveis com o regime jurídico das licitações. A Administração, ao agir assim, substitui o critério legal de **capacitação efetiva** por um critério informal de **modelo societário ideal**, medida que não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021 nem na tradição interpretativa consolidada.

Por tudo isso, a exigência deve ser igualmente afastada. A Administração tem todo o direito de exigir comprovação de aptidão técnica. O que não pode, por outro lado, é exigir que essa aptidão seja comprovada *somente* mediante vínculo permanente, ignorando que a própria jurisprudência de controle já reconheceu expressamente a validade de outras formatações. Se o objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa, não há razão, técnica, jurídica ou fática, para impor barreiras artificiais que isolam parte significativa do mercado e violam frontalmente os princípios da isonomia e da competitividade.

PEDIDOS

Ante o exposto, e com fundamento na legislação e na jurisprudência aplicáveis, a Impugnante requer a Vossa Senhoria o que se segue:

a) Principalmente, o conhecimento e provimento da presente impugnação para que seja **retificado o Edital de Licitação NI Nº 002/2026**, afastando-se a vedação contida em seu item 2.12 e no item 3.7 do Termo de Referência, de modo a **permitir a participação de empresas reunidas em consórcio**. Para tanto, sugere-se a inclusão de regras claras e objetivas para a formação,

qualificação e responsabilidade dos consórcios, em conformidade com os artigos 15 e 69 da Lei nº 14.133/2021, assegurando a responsabilidade solidária e a devida fiscalização contratual;

b) Subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido principal, requer-se a **anulação do certame para reavaliação da modelagem da contratação**, com o necessário **parcelamento do objeto** em lotes distintos, correspondentes às diferentes especialidades técnicas (ex: um lote para Aerolevantamento/Cartografia e outro para TI/Implantação de Sistema). Tal medida se faz indispensável para alinhar a licitação à realidade do mercado, ampliar o universo de competidores e garantir a isonomia, em observância ao art. 40, V, 'b', da Lei nº 14.133/2021;

c) A concessão de efeito suspensivo a esta impugnação, nos termos do item 8.1.4 do Edital, dada a flagrante restrição à competitividade que, se mantida, poderá acarretar prejuízo irreparável ao interesse público, com o risco de se obter uma proposta menos vantajosa para a Administração;

d) Na hipótese de qualquer alteração no ato convocatório decorrente desta impugnação, que seja designada **nova data para a realização do certame**, com a devida republicação do edital, conforme preceitua o item 8.1.5 do Edital e o § 1º do art. 55 da Lei nº 14.133/2021.

Brasília/DF, 27 de fevereiro de 2026.

Bernardo Souza Barbosa
OAB/DF 67.920